

PENGARUH LIBERALISASI PERDAGANGAN JASA PARIWISATA DI LINGKUNGAN ASEAN TERHADAP DAYA SAING KEPARIWISATAAN INDONESIA

THE IMPACT OF LIBERALIZATION OF TRADE IN TOURISM SERVICES IN ASEAN TO INDONESIA'S TOURISM COMPETITIVENESS

Basuki Antariksa

Pusat Penelitian dan Pengembangan Kepariwisata
Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
Jalan Medan Merdeka Barat No. 17–Jakarta 10110
E-mail: antariksa70@yahoo.com

ABSTRACT

Liberalization of trade in tourism services among ASEAN member countries has been conducted for almost 15 years. However, it is still unclear whether the phenomenon could significantly improve Indonesia's tourism competitiveness. Through a mixed between literary research and years of personal work experience on international cooperation affairs, a preliminary conclusion shows that the liberalization of trade in tourism services does not directly improve Indonesia's tourism competitiveness compared to other ASEAN member countries. The result of this research also suggests that government policy based on liberal development theories should be reviewed.

Keywords: Liberalization of trade in services, tourism, competitiveness advantage

ABSTRAK

Liberalisasi perdagangan jasa pariwisata di lingkungan negara-negara anggota ASEAN telah berlangsung selama hampir 15 tahun. Walaupun demikian, hingga saat ini informasi yang memadai mengenai apakah fenomena tersebut dapat meningkatkan daya saing kepariwisataan Indonesia, masih belum dapat diperoleh. Melalui penelitian kepustakaan dan pengalaman selama beberapa tahun bekerja pada unit kerja yang menangani masalah kerja sama internasional, diperoleh sebuah kesimpulan awal bahwa liberalisasi perdagangan jasa pariwisata di lingkungan negara-negara anggota ASEAN tidak secara langsung meningkatkan daya saing kepariwisataan Indonesia di kawasan tersebut. Di samping itu, penelitian ini memberikan suatu rekomendasi bahwa kebijakan pembangunan yang didasarkan kepada teori-teori pembangunan liberal seharusnya ditinjau kembali.

Kata kunci: Liberalisasi perdagangan jasa, pariwisata, daya saing

LATAR BELAKANG

Saat ini, sektor pariwisata telah dianggap sebagai industri yang memberikan kontribusi signifikan terhadap pembangunan suatu negara. “...*tourism is not only a social phenomenon; it is also big business*”, demikian menurut Richard Sharpley.¹ Sebagai ilustrasi, dalam skala global, selama tahun 2009 telah terjadi 880 juta kunjungan wisatawan mancanegara dan dihasilkan devisa

sebesar US\$852 miliar.² Sebagai konsekuensi logis, hampir semua negara di dunia, termasuk negara-negara anggota ASEAN, mengembangkan sektor pariwisata. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya persaingan di antara ke-10 negara anggota ASEAN dalam upaya menarik kunjungan wisatawan.

Untuk menghindari dampak negatif dari persaingan tersebut, pada tahun 1995, ASEAN

mengadakan kesepakatan untuk melakukan liberalisasi perdagangan jasa pariwisata di dalam wadah *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS). Kerja sama tersebut mewajibkan setiap negara anggota ASEAN untuk secara bertahap membuka pasarnya terhadap jasa, perusahaan, dan tenaga kerja bidang pariwisata dari negara anggota ASEAN lainnya. Tujuan AFAS sendiri sebagaimana diungkapkan di dalam Pembukaan kesepakatan tersebut antara lain adalah: “...to mobilise the private sector in the realisation of economic development of ASEAN Member States in order to improve the efficiency and competitiveness of their service industry sector”.³

Indonesia telah terlibat aktif di dalam kesepakatan tersebut sejak penandatanganan kesepakatan pada tahun 1995. Partisipasi aktif Indonesia dalam kesepakatan ini kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai apakah kerja sama yang telah berlangsung selama 16 tahun tersebut dapat mendorong peningkatan daya saing sektor pariwisata Indonesia? Pertanyaan ini didasarkan kepada fakta bahwa pada dasarnya di dalam kesepakatan tersebut tetap terkandung unsur persaingan antarnegara peserta kesepakatan dimaksud. Persaingan tersebut dapat terjadi dalam bentuk promosi Daya Tarik Wisata (DTW) dan destinasi pariwisata, pembentukan cabang perusahaan di dan pengiriman tenaga kerja ke negara anggota ASEAN lainnya.

Kerangka Teoretis dan Metodologi Penelitian

Liberalisasi perdagangan jasa adalah suatu keadaan di mana setiap individu dan perusahaan bebas untuk menjual jasa melampaui batas-batas wilayah negaranya, termasuk melalui fasilitas teknologi informasi. Dalam kacamata teori pembangunan liberal, konsep ini dianggap dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat internasional secara berkelanjutan karena setiap negara memiliki keunggulan komparatif. Berdasarkan teori *comparative advantage* dari *David Ricardo*, jika suatu negara memfokuskan diri untuk memproduksi sesuatu yang menjadi keahliannya maka pemanfaatan sumber daya dapat berlangsung secara efisien dan efektif serta menghasilkan produk pada tingkat yang optimum, baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Kondisi ini akan

mendorong peningkatan permintaan produk antarnegara sehingga pendapatan masyarakat secara berkelanjutan meningkat. Dengan demikian, tidak adanya hambatan perdagangan antarnegara (liberalisasi perdagangan) akan menyebabkan peningkatan volume perdagangan dan kesejahteraan umat manusia secara berkelanjutan.⁴

Dikaitkan dengan pembangunan di negara sedang berkembang, liberalisasi perdagangan oleh sebagian pihak juga dianggap sebagai jalan keluar untuk meningkatkan daya saing. Teori yang dikemukakan berkaitan dengan isu tersebut adalah teori pertumbuhan ekonomi melalui perdagangan internasional dari *John Maynard Keynes*. *Keynes* berpendapat bahwa perdagangan internasional memiliki peran yang sangat penting bagi pembangunan suatu negara karena mendorong terjadinya perpindahan modal, alih teknologi, dan pengetahuan dari negara maju ke negara sedang berkembang.⁵ Dengan terjadinya alih teknologi dan pengetahuan maka negara sedang berkembang dapat melakukan proses produksi dengan lebih baik. Di samping itu, perusahaan domestik akan berusaha meningkatkan kapasitasnya karena harus bersaing dengan perusahaan asing.⁶

Selain teori-teori sebagaimana yang telah diuraikan, fakta sejarah menunjukkan bahwa kebijakan nasional yang bersifat protektif di bidang perdagangan telah menjadi penyebab terjadinya perang antarnegara, bahkan Perang Dunia. Pernyataan Presiden AS *Woodrow Wilson* (1913–1921) merupakan sebuah ilustrasi yang sangat jelas mengenai fakta dimaksud sebagai berikut: “*Is there any man, is there any woman, let me say any child here that does not know that the seed of war in the modern world is industrial and commercial rivalry?*”.⁷

Walaupun demikian, di dalam perkembangannya muncul kritik terhadap peran liberalisasi perdagangan terhadap pembangunan nasional di negara sedang berkembang. Ekonom *Dani Rodrik* menyatakan bahwa tidak ada bukti yang meyakinkan secara absolut bahwa liberalisasi perdagangan membawa keuntungan langsung kepada pembangunan manusia. Untuk memperkuat argumentasi ini, dicontohkan Vietnam yang tidak menerapkan kebijakan ekonomi pasar dan sebelum menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO) ternyata telah mengalami pertumbuhan

ekonomi yang pesat. Sebaliknya, Argentina dan Haiti yang keduanya merupakan anggota WTO menerapkan kebijakan ekonomi pasar secara komprehensif, ternyata justru mengalami kemunduran dari segi pembangunan ekonomi.⁸ Argumentasi lainnya adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh *Joseph Stiglitz* (pemenang hadiah Nobel bidang Ekonomi tahun 2001) dan *Pierre Sauvé*. *Joseph Stiglitz*⁹ yang menyatakan bahwa: “*It is exports -not the removal of trade barriers- that is the driving force of growth*”. Sementara itu, menurut *Sauvé*,¹⁰ untuk menerapkan kebijakan pasar terbuka/liberalisasi perdagangan, sebuah negara harus telah memiliki kesiapan bersaing di tingkat internasional dalam berbagai aspek, seperti SDM, teknologi, regulasi, penegakan hukum, jaringan (*network*), dan sebagainya. Sikap seperti itulah yang selama ini diterapkan oleh AS dan Kanada.

Lebih spesifik berhubungan dengan daya saing kepariwisataan sebuah negara, sebuah organisasi internasional nonpemerintah terkemuka, *World Economic Forum* (WEF), telah menetapkan sejumlah parameter untuk mengukur sejauh mana daya saing yang dimaksud. Parameter tersebut berjumlah 14 (empat belas) yang terdiri atas: (1) *Policy Rules and Regulation*; (2) *Environmental and sustainability*; (3) *Safety and Security*; (4) *Health and Hygiene*; (5) *Prioritization of Travel and Tourism*; (6) *Air Transport Infrastructure*; (7) *Ground Transport Infrastructure*; (8) *Tourism Infrastructure*; (9) *ICT Infrastructure*; (10) *Price Competitiveness in the Travel and Tourism Industry*; (11) *Human Resources*; (12) *Affinity for Travel and Tourism*; (13) *Natural Resources*; dan (14) *Cultural Resources*. Luasnya ruang lingkup faktor penentu daya saing kepariwisataan tersebut dapat dipahami mengingat konsep pariwisata sebenarnya adalah kegiatan perjalanan yang dilakukan oleh manusia keluar dari lingkungan tempat tinggalnya yang biasa untuk sementara waktu. Fenomena inilah yang kemudian menimbulkan konsekuensi berkembangnya berbagai aktivitas yang bersifat mendukung kelancaran, keamanan, dan kenyamanan perjalanan tersebut. Oleh karena itu, *Javier Perez de Cuéllar*¹¹ menggambarkan bahwa bukan sektor pariwisata yang meningkatkan kualitas pembangunan suatu negara, melainkan justru kualitas pembangunan

suatu negara yang akan menentukan sejauh mana kualitas pembangunan kepariwisataannya.

Pelaksanaan penelitian ini menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif karena tidak menggunakan angka-angka sebagai ukuran penilaian, namun mencari makna dari data dan angka yang ditemukan. Adapun tujuan penelitian ini bersifat eksplanatoris karena berusaha menguji hubungan kausal antara liberalisasi perdagangan jasa pariwisata dalam kerangka AFAS dengan tingkat daya saing kepariwisataan Indonesia. Data pada penelitian ini sendiri merupakan gabungan data sekunder dari studi kepustakaan dan data primer melalui observasi partisipatif melalui pengalaman penulis bekerja selama 7 (tujuh) tahun pada Biro Kerja Sama Luar Negeri (2003-2010), Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata. Observasi dilakukan terhadap perkembangan kualitas koordinasi lintas sektor, pemahaman para pejabat pengambil keputusan dari berbagai instansi pemerintah terkait liberalisasi perdagangan jasa dan daya saing kepariwisataan, pemahaman para pemangku kepentingan di sejumlah daerah di Indonesia (Pemerintah Daerah Tingkat Provinsi, pengusaha, dan akademisi di Sumatra Utara, Batam, Jawa Barat, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Yogyakarta, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan), dan perkembangan kebijakan berbagai instansi pemerintah yang berkaitan dengan liberalisasi perdagangan jasa pariwisata.

Gambaran Singkat Liberalisasi Perdagangan Jasa Pariwisata di ASEAN

Indonesia telah terlibat dalam kerja sama liberalisasi perdagangan jasa melalui lembaga AFAS sejak tahun 1995. Kewajiban setiap negara anggota ASEAN di dalam kerja sama ini adalah melakukan pengurangan atau penghapusan secara bertahap terhadap masuknya jasa, perusahaan, dan tenaga kerja dari negara anggota ASEAN lainnya. Proses deregulasi tersebut disepakati untuk dilakukan dalam 4 (empat) jenis aktivitas, yaitu transaksi jasa melalui fasilitas teknologi informasi (*Mode of Supply 1–Cross Border Supply*), transaksi jasa melalui kehadiran konsumen ke negara tempat tinggal penyedia jasa (*Mode of Supply 2–Consumption Abroad*); transaksi jasa melalui kehadiran perusahaan asing ke sebuah

negara (*Mode of Supply 3—Commercial Presence*) dan transaksi jasa melalui kehadiran tenaga kerja asing ke sebuah negara (*Mode of Supply 4—Movement of Natural Persons*).

Hingga tahun 2010, telah disepakati hasil perundingan yang pada intinya mewajibkan setiap negara anggota ASEAN untuk membuka pasarnya dengan indikator minimal sebagai berikut:

- 1) *Mode of Supply 1*: tidak diperkenankan lagi adanya pembatasan;
- 2) *Mode of Supply 2*: tidak diperkenankan lagi adanya pembatasan;
- 3) *Mode of Supply 3*: batas minimal *Foreign Equity Participation* (partisipasi saham asing) adalah 51%; dan
- 4) *Mode of Supply 4*: diupayakan agar setiap negara memberikan komitmen yang lebih besar daripada yang telah diberikan sebelumnya.

Dalam memenuhi kewajiban tersebut, Indonesia telah membuka pasarnya untuk bidang-bidang usaha: *Hotels, Motel Lodging Services, Letting services of furnished accommodations, Meal Serving Services with Full Restaurant Services, Beverage Serving Services without Entertainment, Beverage Serving Services with Entertainment, Travel Agent and Tour Operator Services, Tour Leader Services, Tourism Consultancy Services, International Hotel Operator, Professional Congress Organizer, Golf Courses and other facilities, Tourist Resorts Including: Hotel (3,4 and 5 stars), Marinas, Golf Courses and other Sport Facilities*. Secara umum, hampir seluruh bidang usaha tersebut telah memenuhi parameter yang disepakati, kecuali untuk *Mode of Supply 4* dan untuk beberapa bidang usaha. Adapun alasan belum dipenuhinya parameter-parameter tersebut pada beberapa bidang usaha adalah belum diketahui tingkat keuntungan dan kerugian yang akan diperoleh atau harus ditanggung.

Daya Saing Kepariwisata Indonesia di ASEAN

Di Indonesia, pada umumnya tingkat daya saing kepariwisataan dipahami sebagai pencerminan dari jumlah wisatawan dan jumlah devisa yang diperoleh. Pemahaman tersebut mengandung

risiko mengesampingkan aspek-aspek lain yang dapat terkena dampak negatif kepariwisataan, seperti kerusakan kualitas lingkungan hidup, penyebaran penyakit, perlindungan keamanan dan keselamatan manusia dan sebagainya. Oleh karena itu, parameter yang digunakan WEF jauh lebih tepat untuk digunakan dalam mengukur daya saing kepariwisataan suatu negara karena berkaitan langsung dengan konsep *sustainable tourism development* (pembangunan kepariwisataan yang berkelanjutan). Itulah pula sebabnya WEF tidak menempatkan Prancis sebagai negara dengan daya saing kepariwisataan peringkat ke-1 meskipun negara tersebut adalah penerima kunjungan wisatawan mancanegara terbanyak di dunia dengan 74,2 juta kunjungan selama tahun 2009. Demikian pula WEF tidak menempatkan Amerika Serikat (AS) sebagai negara dengan daya saing kepariwisataan peringkat ke-1 meskipun negara tersebut memperoleh jumlah devisa terbanyak dari semua negara di dunia, dengan keuntungan sebesar US\$93,9 miliar selama tahun 2009. WEF justru menempatkan Swiss sebagai negara dengan daya saing kepariwisataan peringkat ke-1 di dunia, walaupun menurut *the United Nations' World Tourism Organization* (UNWTO) Swiss hanya menempati peringkat ke-27 dalam hal jumlah kunjungan wisatawan mancanegara (8,3 juta kunjungan selama tahun 2009) dan peringkat ke-15 dalam hal jumlah devisa yang diperoleh (US\$13,9 miliar selama tahun 2009).¹² Dengan demikian, data statistik yang menerangkan jumlah wisatawan dan jumlah devisa yang diperoleh tidak menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini.

Selama kurun waktu 2007–2009, WEF telah melakukan penilaian tingkat daya saing kepariwisataan suatu negara. Berdasarkan penilaian secara keseluruhan atas 14 parameter yang telah diuraikan sebelumnya, pada tahun 2009 daya saing Indonesia sebagai destinasi pariwisata berada pada urutan ke-81 dari 133 negara. Posisi ini mengalami penurunan berturut-turut sejak tahun 2007 (urutan ke-60 dari 124 negara) dan 2008 (urutan ke-80 dari 130 negara). Di antara negara-negara anggota ASEAN, Indonesia berada pada peringkat ke-5 di bawah Singapura (10), Malaysia (32), Thailand (39), dan Brunei Darussalam (69).

Jika ditinjau secara lebih detail berdasarkan masing-masing indikator penilaian WEF, Indone-

sia unggul dalam aspek harga (*price competitiveness*), yaitu urutan ke-3 setelah Mesir dan Brunei Darussalam. Menurut Diyak Mulahela (kepala Lembaga Penelitian Pariwisata/LEPITA), harga paket wisata ke Indonesia bahkan merupakan yang termurah di dunia. Selain itu, Indonesia juga unggul dalam hal kebijakan pemerintah memprioritaskan kepariwisataan (*prioritization of travel and tourism*) dengan meraih peringkat ke-10. Penilaian atas masalah kebijakan tersebut dilihat dari sejauh mana peran pemerintah, dana yang dibelanjakan pemerintah, efektivitas aktivitas pemasaran dan pencitraan, dan frekuensi kehadiran pada bursa pariwisata.

Dalam bidang penegakan hukum (*policy rules and regulation*), Indonesia berada pada urutan ke-123. Dalam kenyataannya, kualitas penegakan hukum di Indonesia masih sangat lemah.¹³ Padahal, hal tersebut merupakan faktor yang sangat penting dalam pemberantasan korupsi yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi—salah satu faktor utama penghambat peningkatan daya saing. Diungkapkan oleh De Soto¹⁴ bahwa: “*The unclear definition of contractual obligations, inconsistent application of the laws coupled with corruption, and ad hoc regulations leave property rights insecure and increase transaction costs within the marketplace. This institutional instability hampers investments, savings, and the consumption of durable goods*”.

Indonesia berada pada peringkat ke-130 dalam hal perlindungan lingkungan hidup (*environmental sustainability*), padahal saat ini sedang digalakkan konsep *green tourism* (pariwisata ramah lingkungan) di seluruh dunia. Sebagai contoh, diperkirakan bahwa 69% dari 2,5 juta hektar terumbu karang di Indonesia telah mengalami kerusakan.¹⁵ Di samping itu, berdasarkan hasil penafsiran citra *Landsat* pada tahun 2000, luas hutan dan lahan yang rusak di Indonesia telah mencapai angka 101,73 juta hektar.¹⁶

Aspek keselamatan dan keamanan (*safety and security*) dapat dianggap pula sebagai persoalan karena Indonesia berada pada peringkat ke-119. Penilaian tersebut didasarkan kepada tingkat kepercayaan yang masih rendah terhadap pihak kepolisian dan tingkat kecelakaan lalu lintas yang tinggi (di Indonesia, tercatat 357 orang meninggal

setiap minggu akibat kecelakaan lalu lintas).¹⁷ Berkaitan dengan tingkat kepercayaan yang rendah terhadap pihak kepolisian, nampaknya hal tersebut memang tidak dapat diingkari. Survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komisi Hukum Nasional, menunjukkan bahwa kinerja pihak kepolisian masih tidak memuaskan.¹⁸ Apalagi saat ini ada berbagai kasus besar yang sedang melanda tubuh Kepolisian RI (Polri), seperti kasus Susno Duadji, tuduhan rekening “gendut” sejumlah petinggi Polri, hingga pengangkatan Kepala Polri yang dianggap mengandung unsur politis yang berlebihan.

Isu kesehatan dan higienis (*health and hygiene*) juga menjadi persoalan karena berada pada peringkat ke-110. Penilaian tersebut dapat dipahami mengingat jumlah fasilitas kesehatan dan dokter yang masih sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah penduduk. Sebagai contoh, pada tahun 2008, rasio dokter spesialis dan jumlah penduduk adalah 1 berbanding lebih dari 100.000.¹⁹ Kondisi ini dapat menjadi persoalan besar manakala muncul, kasus-kasus penyebaran penyakit seperti flu burung dan flu babi yang berpengaruh besar terhadap kepariwisataan suatu negara.

Di bidang infrastruktur transportasi darat (*ground transport infrastructure*), Indonesia berada pada peringkat ke-89. Bila dikaitkan dengan beberapa contoh mengenai keadaan sebenarnya, memang penilaian tersebut tidak berlebihan. Berdasarkan perhitungan Kementerian Perhubungan, untuk transportasi kereta api misalnya, tingkat ketepatan waktu keberangkatan dan ketibaan di tempat tujuan masih berada pada angka 80% dan 31% (tahun 2008). Sementara itu, rasio jalan raya yang rusak di Indonesia adalah sebesar 50,33%.²⁰

Ditinjau dari aspek infrastruktur transportasi udara (*air transport infrastructure*), Indonesia berada pada peringkat ke-60. Salah satu aspek penilaian yang paling penting adalah kualitas infrastruktur angkutan udara (*quality of air transport infrastructure*). Jika dikaitkan dengan kenyataan di lapangan, hingga saat ini masih dominan anggapan bahwa bandar udara di Indonesia masih sangat lemah dari segi kualitas keamanan, keselamatan dan kenyamanan. Bahkan

untuk bandar udara sekelas Soekarno-Hatta, *International Air Transport Association* (IATA) menyatakan bahwa kondisinya tidak memadai.²¹

Dalam hal infrastruktur teknologi komunikasi dan informatika (*ICT infrastructure*), daya saing Indonesia juga sangat rendah, yaitu peringkat ke-102. Di dalam kenyataan, hal ini tampaknya juga tidak jauh berbeda. Menurut Menteri Komunikasi dan Informatika, hingga saat ini diperkirakan bahwa 80% penduduk Indonesia masih buta TI.²²

Di samping itu, dalam hal ketersediaan infrastruktur pariwisata (*tourism infrastructure*), Indonesia menduduki peringkat ke-88. Indikator ketersediaan adalah jumlah kamar hotel, perusahaan rental mobil dan mesin ATM yang dapat diakses kartu kredit. Berkaitan dengan jumlah perusahaan rental mobil, memang jumlahnya masih sangat sedikit, yaitu 260 perusahaan yang beroperasi di 13 cabang dengan jumlah total kendaraan sebanyak 52.000 unit.²³ Hal ini terutama jika dibandingkan dengan jumlah wisatawan asing yang datang ke Indonesia sebanyak lebih dari 6 juta orang dalam tahun 2009, ditambah dengan jumlah perjalanan wisatawan domestik yang mencapai angka 229,7 juta perjalanan selama periode waktu yang sama.

Sementara itu, dalam hal keterbukaan terhadap pariwisata, Indonesia berada pada pe-tingkat ke-78. Indikator peringkat tersebut adalah rendahnya persentase pendapatan nasional dari kepariwisataan dan rendahnya sikap dalam menerima kunjungan wisatawan. WEF tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai masalah ini. Meskipun demikian, hal tersebut diduga kuat ada kaitannya dengan persoalan terorisme dan persoalan lainnya seperti *sweeping* warga negara asing, masalah pelanggaran hukum dan HAM.

Dua aspek lainnya yang dapat dikatakan tidak terlalu besar potensi perubahannya adalah sumber daya alam (*natural resources*) dan sumber daya budaya (*capital resources*). Untuk kedua bidang ini, Indonesia berada pada peringkat ke-28 dan ke-37.

Khusus berkaitan dengan SDM, WEF memberikan penilaian yang cukup menggembirakan, yaitu peringkat ke-42. Namun, pengukuran kualitas pembangunan manusia (*Human Development Index*) yang dilakukan *United Nations*

Development Program (UNDP) memberikan hasil yang berbeda. Ditinjau dari aspek tersebut, Indonesia berada pada urutan ke-111 (dari 182 negara). Di lingkungan ASEAN, Indonesia berada di bawah Singapura (23), Brunei Darussalam (30), Malaysia (66), Thailand (87), dan Filipina (105).

Berkaitan dengan hal tersebut, muncul suatu pandangan baru bahwa sistem penilaian yang dibuat oleh WEF kurang bersifat *transferable*. Artinya, tidak dapat dengan tepat membandingkan satu negara dengan negara lainnya. Contoh yang dikemukakan adalah bahwa WEF tidak melihat perbedaan “alamiah” antarnegara, seperti luas wilayah geografis dan sebagainya. Ketidakpuasan atas metode penilaian WEF dapat dikatakan merupakan hal yang wajar, mengingat setiap negara akan selalu berusaha menonjolkan aspek positif dari pembangunan kepariwisataannya. Meskipun demikian, perlu dipahami bahwa keberlakuan 14 parameter tersebut bersifat universal karena seluruh parameter membentuk suatu sistem yang akan berpengaruh terhadap kapasitas untuk menarik wisatawan. Sebagai contoh, seindah apapun suatu destinasi pariwisata jika tidak didukung oleh infrastruktur angkutan darat dan udara yang memadai maka tidak akan mampu menarik kunjungan wisatawan, terlebih lagi wisatawan mancanegara.

Untuk menjaga objektivitas penilaian terhadap daya saing kepariwisataan Indonesia tersebut, diperlukan data dari berbagai sumber yang dapat memberikan gambaran lebih mendekati kebenaran. Berkaitan dengan hal tersebut, hingga saat ini masih jarang ditemukan penelitian mengenai sejauh mana kemampuan industri pariwisata Indonesia untuk dapat bersaing dengan negara anggota ASEAN lainnya. Penelitian semacam ini sesungguhnya sangat penting untuk melihat sejauh mana sebenarnya kesiapan Indonesia ketika rencana pembentukan *ASEAN Economic Community* (AEC) benar-benar telah diimplementasikan pada tahun 2015. Kendati demikian, dalam tulisan ini diupayakan untuk memperoleh berbagai data yang tersedia dan relevan.

Pandangan umum tentang perekonomian Indonesia pertama kali dapat kita lihat dari pendapat *Michael Backman*²⁴ di dalam bukunya yang berjudul *Asia Future Shock: Krisis, Gejolak,*

Peluang, Guncangan, Ancaman Masa Depan Asia, bahwa: “*Perekonomian Indonesia sudah berkurang arti pentingnya bila dibandingkan dengan perekonomian-perekonomian lainnya di dunia, dan kemungkinan akan semakin tidak penting lagi*”. Alasan utama yang dikemukakan adalah karena tingkat korupsi yang demikian parah sehingga menyebabkan perusahaan asing tidak mau menanamkan modalnya di Indonesia kecuali karena terpaksa. Penulis lain menyatakan bahwa Indonesia menyikapi globalisasi tidak melalui perencanaan yang sistematis, namun lebih mengedepankan sikap pragmatis (yang berorientasi kepentingan jangka pendek).²⁵

Ditinjau dari aspek antropologi, Koentjaraningrat menyebutkan bahwa manusia Indonesia memiliki peradaban dalam bentuk “Mental Menyerab”. Sikap mental seperti ini menyebabkan sifat menolak kerja keras, hidup hemat, kejujuran, dan lebih mengutamakan hubungan kekerabatan daripada hubungan fungsional. Sementara itu, Muchtar Lubis berpendapat bahwa manusia Indonesia memiliki karakteristik sebagai berikut: (1) munafik atau hipokrit; (2) enggan bertanggung jawab; (3) bersikap dan berperilaku feodal; (4) percaya takhayul; (5) berbakat seni; dan (6) lemah watak atau karakter.²⁶ Jika pandangan para pakar tersebut benar adanya, Indonesia sedang menghadapi sebuah persoalan yang sangat serius dalam kaitannya dengan kapasitas menghadapi liberalisasi perdagangan jasa pariwisata.

Jika dilihat dari aspek tingkat *leakage* (kebocoran devisa), sejumlah pendapat mengatakan bahwa pariwisata Indonesia menciptakan *leakage* antara 50% hingga 80%.²⁷ Jika data tersebut akurat, *leakage* yang terjadi di Indonesia adalah tidak terlalu tinggi jika mencapai 50% (*leakage* terkecil adalah sebesar 40%, yaitu di India karena keberhasilan mereka meminimalisasi jumlah impor kebutuhan wisatawan), namun merupakan yang tertinggi di dunia jika mencapai angka 80% (menurut UNCTAD, *leakage* tertinggi adalah di kawasan Karibia, yaitu sebesar 75%).²⁸

Strategi Indonesia Menghadapi Liberalisasi Perdagangan Jasa Pariwisata di ASEAN

Untuk mengantisipasi proses liberalisasi perdagangan jasa pariwisata, Pemerintah Indonesia telah berusaha menerapkan sejumlah kebijakan. Sebagai contoh, dalam kaitannya

dengan sektor ketenagakerjaan telah dibentuk *ASEAN Common Competency Standard for Tourism Professionals* (ACCSTP). Penerapan standar kualitas tenaga kerja di sektor pariwisata tersebut di Indonesia dapat dijadikan sebagai sarana uji coba sebelum melangkah pada tahap ekspor tenaga kerja bidang pariwisata ke luar negeri. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata telah memulai langkah tersebut melalui pemberian sertifikat kompetensi kepada 14.000 tenaga kerja pada periode tahun 2009 hingga awal tahun 2010. Direncanakan bahwa sampai dengan akhir 2010, jumlah keseluruhan tenaga kerja yang akan diberikan sertifikat adalah 19.000 orang. Meskipun demikian, tentunya masih dibutuhkan upaya yang sangat serius mengingat jumlah tenaga kerja pariwisata di Indonesia pada tahun 2007 saja telah mencapai angka 4,41 juta orang.²⁹

Berkaitan dengan koordinasi lintas sektoral yang sangat tinggi, telah dibentuk Instruksi Presiden Nomor 16 Tahun 2005 tentang Kebijakan Pembangunan Kebudayaan dan Pariwisata. Di dalam peraturan tersebut telah diuraikan secara garis besar mengenai aktivitas yang harus dikerjakan oleh 20 instansi pemerintah di tingkat pusat dan ditambah dengan lembaga kepala daerah. Persoalan yang harus diatasi kemudian adalah sifat Inpres yang tidak mengikat secara hukum (menurut Ketetapan MPR RI No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan). Di samping itu, dibutuhkan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) birokrasi Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata untuk memberikan arahan kepada 21 lembaga pemerintahan (pusat dan daerah) secara komprehensif dan terintegrasi.

Sebuah kebijakan yang sangat menarik dan dapat menimbulkan kontroversi adalah ditetapkannya Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal (atau dikenal dengan istilah Daftar Negatif Investasi [DNI]). Peraturan perundang-undangan tersebut memberikan keistimewaan yang besar kepada investor dari negara anggota ASEAN yang akan menanamkan modalnya di Indonesia. Sebagaimana diketahui, di dalam DNI telah ditetapkan berbagai persyaratan untuk penanaman modal, termasuk persyaratan

jumlah kepemilikan modal dan/atau lokasi bagi investor dari negara anggota ASEAN yang ditetapkan di dalam lampiran tersendiri (dikenal dengan istilah Lampiran II kolom j karena jenis-jenis persyaratan tersebut ditetapkan di dalam kolom-kolom yang diberi tanda huruf a sampai dengan j). Jika sekalipun komitmen Indonesia dalam kerangka AFAS tidak sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan di dalam Lampiran II kolom j, tetapi sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan di dalam kolom-kolom lainnya maka investor dari negara anggota ASEAN dapat menggunakan persyaratan yang ditetapkan di dalam kolom-kolom tersebut. Dalam ilmu hukum, hal tersebut berarti bahwa Indonesia menganut asas *lex specialis derogat lex generalis* (aturan yang lebih spesifik melampaui aturan yang bersifat umum).

Persoalan mendasar yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengantisipasi dampak negatif liberalisasi perdagangan jasa pariwisata adalah belum pernah disusun suatu penelitian yang komprehensif dan terintegrasi mengenai tingkat keuntungan dan kerugian (*cost and benefit analysis*) melaksanakan liberalisasi perdagangan. Kondisi ini menyebabkan pemerintah mengalami kesulitan untuk menyusun dan menerapkan kebijakan yang dapat meningkatkan dampak positif dan mengurangi dampak negatif kesepakatan AFAS, secara optimal. Pekerjaan rumah tersebut tidak mudah untuk dilakukan karena harus melibatkan berbagai sektor kegiatan, pemangku kepentingan, dan penelitian yang sangat mendalam. Di samping itu, *cost and benefit analysis* yang dimaksud harus dilakukan secara berkelanjutan, karena daya saing kepariwisataan suatu negara tidak bersifat statis, melainkan sangat bergantung kepada sejauh mana kapasitasnya untuk meningkatkan kualitas kepariwisataan.

PENUTUP

Teori pembangunan liberal yang berpandangan bahwa liberalisasi perdagangan dan ekonomi pasar bebas akan meningkatkan daya saing sebuah negara ternyata tidak terbukti secara absolut dapat diterapkan di Indonesia. Daya saing sebuah negara di bidang ekonomi ternyata ditentukan oleh sejauh mana kualitas kebijakan pemerintah yang bersifat komprehensif, terintegrasi, dan berkelanjutan.

Kesimpulan ini setidaknya berlaku bagi sektor jasa pariwisata, sebagaimana terlihat dari parameter penilaian daya saing kepariwisataan suatu negara yang ditetapkan oleh WEF dan kondisi aktual daya saing kepariwisataan Indonesia. Itulah sebabnya pula, partisipasi aktif Indonesia dalam liberalisasi perdagangan jasa pariwisata dalam rangka turut mewujudkan ambisi pembentukan AEC belum dapat meningkatkan daya saing kepariwisataan Indonesia secara signifikan di lingkungan negara-negara anggota ASEAN.

Parameter yang ditetapkan oleh WEF mencerminkan suatu prinsip bahwa dalam pembangunan kepariwisataan dibutuhkan kualitas koordinasi antarpemangku kepentingan yang sangat tinggi. Kelemahan dalam koordinasi akan menyebabkan keberhasilan pembangunan kepariwisataan bersifat semu atau tidak berkelanjutan. Sebagai contoh, Indonesia hingga saat ini tidak mampu bersaing dengan negara Singapura meskipun Indonesia merupakan pemilik salah satu kekayaan alam dan budaya yang terbesar dan terindah di dunia. Fakta ini menjelaskan pula bahwa untuk sebagian, ungkapan bahwa “Indonesia adalah destinasi pariwisata yang menarik karena kekayaan alam dan budayanya” dapat dianggap sebagai mitos. Kekayaan alam dan budaya bukan elemen daya saing kepariwisataan yang dapat berdiri sendiri tanpa dukungan faktor-faktor lainnya.

Pelajaran berharga yang harus dipetik adalah bahwa Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata selaku pemangku kepentingan utama harus mengembangkan kemampuan berkoordinasi yang sangat baik. Di samping itu, para penentu kebijakan harus mulai mengkaji kemungkinan penerapan teori pembangunan kepariwisataan di luar teori pembangunan liberal. Peninjauan kembali menjadi penting karena ternyata liberalisasi perdagangan jasa pariwisata tidak secara langsung dan seketika akan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan daya saing kepariwisataan nasional. Jika pemerintah lambat dalam mengantisipasi dampak fenomena liberalisasi perdagangan jasa pariwisata dalam kerangka AFAS, daya saing kepariwisataan Indonesia dapat semakin menurun. Di samping itu, dalam jangka panjang dapat terjadi penyempitan kesempatan usaha dan bekerja (karena rendahnya kemampuan

berkompetisi), yang akan memengaruhi stabilitas sosial, politik, dan keamanan nasional.

Oleh karena itu, seluruh pemangku kepentingan harus segera mulai melakukan pendekatan yang bersifat holistik dalam kebijakan pembangunan kepariwisataan di Indonesia, terlebih lagi dalam kaitannya dengan liberalisasi perdagangan jasa pariwisata. Di samping itu, diperlukan keberanian Pemerintah Indonesia untuk secara tegas membuat pembatasan-pembatasan mengenai hal-hal yang boleh dan tidak boleh diliberalisasikan. Pendekatan kebijakan yang bersifat parsial dan keragu-raguan dalam penetapan kebijakan hanya akan menimbulkan persoalan-persoalan baru atau menambah parah persoalan-persoalan yang sudah ada. Kiranya makna tulisan ini secara komprehensif dapat digambarkan dalam pepatah: “*Tourism is like fire. It can cook your food or burn your house down*”.³⁰

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Sharpley, R. 2002. Tourism: A Vehicle for Development? Dalam Sharpley, R., Telfer, D.J (Ed.). *Tourism and Development: Concepts and Issues*: 11–12. Clevedon: Channel View Publications.
- ²UNWTO. 2010. *UNWTO Tourism Highlights*: 2 (http://www.unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO_Highlights10_en_HR.pdf, diakses 3 November 2010).
- ³ASEAN Framework Agreement on Services. (<http://www.aseansec.org/6628.htm>, diakses 10 Januari 2011).
- ⁴Hoekman, B.M. and Kostecki, M.M. 1995. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press: 21–22.
- Pratomo, W. 2007. Teori Kerja Sama Perdagangan Internasional. Dalam Arifin, S. Rae, D.E. dan Joseph, C.P.R (Ed.). *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia*: 17–19. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- ⁵Woodrow Wilson. (http://en.wikiquote.org/wiki/Woodrow_Wilson, diakses 5 November 2010).
- Hoekman, B.M. and Kostecki, M.M. 1995. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: Oxford University Press: 2, 12.
- ⁶Ezeala-Harrison, F. 1999. *Theory and Policy of International Competitiveness*. Westport (USA): Praeger Publishers: 89–90.
- ⁷Damanhuri, D.S. 2010. *Ekonomi Politik dan Pembangunan: Teori, Kritik, dan Solusi bagi Indonesia dan Negara Sedang Berkembang*. Bogor: PT Penerbit IPB Press: 17–23.
- ⁸Erawaty, A.F.E. 2003. Globalisasi Ekonomi dan Perdagangan Bebas: Suatu Pengantar. Dalam Susanti, I. dan Seto, B (Ed.). *Aspek Hukum dari Perdagangan Bebas: Menelaah Kesiapan Hukum Indonesia dalam Melaksanakan Perdagangan Bebas*: 30. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- ⁹Stiglitz, J. 2006. *Making Globalization Work: The Next Steps to Global Justice*. London: Penguin Books Ltd: 72.
- ¹⁰Deputy Managing Director, World Trade Institute (Berne, Swiss) - Pendapat tersebut disampaikan Pierre Sauvé pada saat menjadi pembicara dalam seminar *WTO Services – Key Legal Issues*, yang diselenggarakan oleh USAID melalui *Indonesia Trade Assistance Project* (ITAP), di Hotel Borobudur, Jakarta, tanggal 22–23 Mei 2007.
- ¹¹Disampaikan pada saat berlangsungnya *International Conference on Culture and Tourism*, di Yogyakarta, 1995.
- ¹²UNWTO. 2010. World Tourism Barometer. (<http://www.unwto.org/facts/eng/barometer.htm>, diakses 15 November 2010).
- ¹³Winarno, B. 2008. *Globalisasi: Peluang atau Ancaman Bagi Indonesia*. Jakarta: Erlangga: 33.
- ¹⁴Buscaglia, E. and Ratliff, W. 2000. *Law and Economics in Developing Countries*. California: Hoover Institution Press: 4.
- ¹⁵Kerusakan Terumbu Karang. 2006. (<http://www.lintasberita.com/go/176858>, diakses 7 November 2010).
- ¹⁶Potret Buram Hutan Indonesia. 2004. (<http://www.isai.or.id/?q=node/10>, diakses 7 November 2010).
- ¹⁷Jumlah Motor Tinggi, 357 Tewas Setiap Minggu. 2010. (<http://www.desamodern.com/?r=site/content/detail/15/541>, diakses 5 November 2010).
- ¹⁸Kultur Polisi di Tengah Bingkai Reformasi dan Hasil Riset. 2010. (<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cea0f8711d72/kultur-polisi-di-tengah-bingkai-reformasi-dan-hasil-riset>, diakses 1 Desember 2010).
- ¹⁹Indonesia Kurang Dokter Spesialis. 2009. (<http://kesehatan.kompas.com/read/2009/08/14/20282527/indonesia.kurang.dokter.spesialis>, diakses 5 November 2010).

- ²⁰Wah, 50,33 Persen Jalan di Indonesia Rusak. 2010. (<http://m.kompas.com/news/imgread/data/2010.03.18.22325936>, diakses 5 November 2010).
- ²¹Syafrian, D. 2010. Benahi Dulu Sistem Transportasi Umum. (<http://metro.kompasiana.com/2010/08/10/benahi-dulu-sistem-transportasi-umum/>, diakses 5 November 2010).
- ²²http://disdik.bandung.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=107:butait&catid=36:berita-terkini, diakses 7 November 2010.
- ²³Rental Mobil Perorangan Terancam Bangkrut. 2009. (<http://otomotif.kompas.com/read/2009/09/10/15090621/rental.mobil.perorangan.terancam.bangkrut>, diakses 7 November 2010).
- ²⁴ackman, M. 2008. *Asia Future Shock: Krisis, Gejolak, Peluang, Goncangan, Ancaman Masa Depan Asia*, Jakarta: UFUK PRESS: 207–208.
- ²⁵Samhadi, S.H. 2007. Globalisasi dan Indonesia 2030. Dalam Verdiansyah, C (Ed.). *Membongkar Budaya: Visi Indonesia 2030 dan Tantangan Menuju Raksasa Dunia*: 11–12. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- ²⁶Sularto, ST. 2009. Manusia Indonesia dari Huntington sampai Sja'fii Ma'arif (www.maarifinstitute.org/content/view/383/76/lang,indonesian/, diakses 28 Juli 2010).
- ²⁷Kodhyat, H. 2003. “Quo Vadis” Pariwisata Indonesia? (www.sinarharapan.co.id/feature/wisata/2004/1118/wis01.html, diakses 28 Juli 2010).
- ²⁸UNCTAD. 2007. Trade and Development Implications of International Tourism for Developing Countries: Issues Note for Discussion: 8 (www.unctad.org/sections/ditc_tncdb_com-dip0017_en.pdf, diakses 28 Juli 2010).
- ²⁹FSP Pariwisata Tuntut Penghapusan “Outsourcing”. 2010. (<http://www.antaranews.com/berita/1280058131/fsp-pariwisata-tuntut-penghapusan-outsourcing>, diakses 5 November 2010).
- ³⁰Eagles, P.F.J., Bowman, M.E., and Teresa, C.T. 2001. *Guidelines for Tourism in Parks and Protected Areas of East Asia*. Cambridge: IUCN Publication Services Unit: 7.